



Del control informal al control administrativo: una lectura criminológica de las ordenanzas municipales de convivencia (1 de 2)

La proliferación de ordenanzas de convivencia en España no es un fenómeno meramente administrativo. Es la traducción visible de un desplazamiento más profundo, el del control informal por el control formal, con consecuencias que la criminología contemporánea estudia desde hace décadas y que afectan directamente a la gobernanza local de la seguridad.

Durante siglos, las comunidades regularon su vida cotidiana mediante mecanismos no escritos: costumbre, reputación, presión vecinal, mirada del otro. Hoy, los ayuntamientos producen catálogos cada vez más extensos de prohibiciones, niveles técnicos, horarios autorizados y conductas tipificadas. El fenómeno admite una lectura jurídica, una sociológica y, sobre todo, una criminológica. Esta última es probablemente la más reveladora: muestra que el verdadero objeto del cambio no es la norma, sino la infraestructura informal de orden que esa norma intenta sustituir.

La costumbre como primer mecanismo de control social

El orden de las comunidades humanas se cimentó originalmente sobre una *lex non scripta*. La costumbre, sedimentada por la repetición y validada por la utilidad social, fue durante siglos el mecanismo dominante de regulación de la convivencia. En el Derecho Romano, ese sustrato consuetudinario —el *mos maiorum*, la costumbre de los ancestros— operaba como referencia normativa antes de cualquier codificación.

La transición de la norma no escrita a la regulación formal no fue ni súbita ni uniforme. En la Europa medieval, los fueros sirvieron para fijar por escrito un cuerpo de usos vecinales que ya se aplicaban. No inventaban derecho: lo formalizaban. Reconocían, ordenaban y daban respaldo institucional a prácticas que la comunidad ya consideraba vinculantes.



Esta lógica histórica ofrece una clave interpretativa que la criminología ha desarrollado teóricamente: la norma escrita aparece, en su origen, como herramienta subsidiaria del control social informal. Lo complementa, lo unifica, lo hace transmisible. No lo sustituye. La autoridad última del orden seguía residiendo en el consenso comunitario y en la fuerza vinculante de los hábitos compartidos.

La hipótesis del civismo invisible: capital social y eficacia colectiva

Hasta hace pocas décadas (ha apuntado parte de la doctrina administrativista española dedicada al régimen local) gran parte de las actuales ordenanzas de convivencia habrían resultado innecesarias. La hipótesis es plausible y encuentra anclaje teórico sólido en la criminología contemporánea.

Robert Sampson, a partir de su trabajo seminal sobre los barrios de Chicago (*Neighborhoods and Violent Crime*, Science, 1997)¹, desarrolló el concepto de **eficacia colectiva**: la capacidad de una comunidad para activar normas compartidas y ejercer control informal sobre el comportamiento de sus miembros. Su hallazgo es robusto y contraintuitivo: la eficacia colectiva predice mejor los niveles de delito y desorden que la intervención formal. Las comunidades con redes vecinales densas, expectativas compartidas de comportamiento y disposición a intervenir cuando alguien transgrede esas expectativas producen menos delito, menos miedo y menos demanda de regulación.

Esta infraestructura invisible —el civismo entendido como capital social activado²— funciona como un sistema operativo de bajísimo coste. No requiere procedimientos administrativos, ni inspección municipal, ni catálogos de sanciones. Opera a través de la mirada del vecino, la presión del grupo, la memoria comunitaria y un conjunto de expectativas compartidas que, sin estar escritas, se cumplen con notable consistencia.

La teoría de las actividades rutinarias (Cohen y Felson, *American Sociological Review*, 1979)³ refuerza este planteamiento desde otro ángulo. Para que se produzca una transgresión —delictiva o meramente incívica— deben converger tres elementos: un infractor motivado, un objetivo adecuado y la ausencia de un guardián capaz.



El "guardián capaz" no es necesariamente policial: con frecuencia es el vecino que conoce, observa y reacciona. Cuando ese guardián informal desaparece —por movilidad residencial, atomización social, anonimato urbano— el espacio queda desprotegido y la transgresión se vuelve probable.

La pregunta criminológica no es si esa descripción es nostálgica —que probablemente lo sea en parte— sino qué ocurre cuando el control social informal se debilita. La respuesta institucional ha sido, de manera consistente, su sustitución por normas escritas, procedimientos sancionadores y vigilancia administrativa. El problema es que esa sustitución no es neutra ni equivalente.

El giro normativo: cuando el control formal sustituye al control informal

La proliferación de ordenanzas municipales de convivencia en España durante las últimas dos décadas responde a una percepción institucional concreta: el deterioro de las normas básicas de convivencia y la relajación de las costumbres cívicas en el espacio público. Frente a ese diagnóstico, los entes locales han optado por una reordenación legal intensa de las relaciones ciudadanas, amparada en la potestad sancionadora reconocida en la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local⁴, especialmente tras la reforma operada por la Ley 57/2003 de modernización del gobierno local⁵.

El concepto mismo de "civismo" ha experimentado una mutación significativa. De ser un valor social espontáneo, ha pasado a operar como categoría jurídica instrumental: una etiqueta que justifica la tipificación administrativa de conductas que antes pertenecían al ámbito del sentido común. Hoy existen horarios precisos para sacudir alfombras, límites técnicos para el ruido vecinal, prohibiciones específicas sobre el juego en determinadas zonas y regulaciones detalladas sobre actividades que durante siglos formaron parte del paisaje ordinario de cualquier ciudad.



La doctrina administrativista reciente ha denunciado el resultado: una inflación normativa que convierte comportamientos reflejos o habituales en potenciales infracciones⁶. Pero la criminología permite ir más lejos. Lo que ese cambio describe no es solo una hipertrofia regulatoria. Es una **externalización del control social**: la comunidad ha dejado de regularse a sí misma y ha delegado esa función en el aparato administrativo-sancionador.

La operación tiene un coste sistémico. El cumplimiento voluntario, sostenido por la convicción y la presión informal, es eficiente porque no requiere maquinaria de detección, instrucción y sanción. El cumplimiento coactivo, sostenido por el miedo a la multa, es caro: necesita inspectores, denuncias, expedientes, recursos administrativos y, eventualmente, jurisdicción contencioso-administrativa. Toda sociedad que coacciona lo que antes obtenía por adhesión está, por definición, gastando más para lograr menos.

Ventanas rotas y su sombra: la lógica subyacente

El marco teórico que articula, explícita o implícitamente, buena parte de la regulación municipal contemporánea de la convivencia es la teoría de las **ventanas rotas**, formulada por James Q. Wilson y George L. Kelling en *The Atlantic Monthly* en 1982⁷. La tesis es conocida: el desorden menor, si no se atiende, comunica al transgresor potencial que nadie vigila y prepara el terreno para transgresiones mayores. La gestión enérgica de las incivildades, según esta lógica, previene el delito grave.

La teoría tuvo un impacto operativo extraordinario, especialmente en las políticas de tolerancia cero asociadas al Departamento de Policía de Nueva York en los años noventa. Pero su recepción crítica en las décadas posteriores ha sido sustancial. La evidencia empírica sobre la relación causal entre incivildades y delito está dividida: algunos estudios confirman la hipótesis original, otros no han logrado replicarla.



Trabajos como los de Bernard Harcourt (*Illusion of Order*, 2001)⁸ han cuestionado tanto los fundamentos metodológicos del experimento original como los efectos colaterales de su aplicación: criminalización selectiva, sesgos raciales y de clase, deterioro de la relación entre policía y comunidad.

Wesley Skogan, en *Disorder and Decline* (1990)⁹, había anticipado parte del problema desde otra perspectiva: distinguía entre desorden físico —basura, grafiti, edificios deteriorados— y desorden social —mendicidad, ruidos, conductas incívicas—, y los vinculaba con el miedo al delito y con una espiral de declive vecinal. Su trabajo permite explicar por qué los ayuntamientos perciben presión política para regular conductas que no son delictivas: están gestionando miedo y percepción de inseguridad, no necesariamente riesgo objetivo.

Para el análisis del fenómeno español, esta distinción es relevante. Buena parte de las ordenanzas de convivencia se justifican implícitamente con argumentos próximos a las ventanas rotas: regular lo menor para prevenir lo mayor, gestionar el espacio público para reducir el miedo, recuperar la sensación de orden. Pero importan también las objeciones críticas. La gestión del miedo mediante regulación intensiva puede producir, paradójicamente, más demanda de regulación: cada nueva norma traza una nueva frontera de lo intolerable, y la atención pública se desplaza al siguiente comportamiento "incívico" detectable.

***Net-widening* y la expansión del catálogo sancionador**

Stanley Cohen, en *Visions of Social Control* (1985)¹⁰, formuló un concepto que la criminología contemporánea ha extendido más allá del sistema penal estricto: ***net-widening***, la ampliación de la red de control institucional. Su tesis original señalaba una paradoja: reformas penales concebidas para reducir el alcance del sistema —descarcelación, alternativas comunitarias a la prisión— terminaban incorporando al control institucional a poblaciones que antes ni siquiera entraban en él. La red se ensanchaba en lugar de retraerse.



El concepto se aplica con precisión al fenómeno de las ordenanzas de convivencia. Cada nueva tipificación municipal incorpora al sistema de control formal conductas que antes pertenecían al ámbito de la tolerancia social, de la regulación informal o, simplemente, de la indiferencia institucional.

Sacudir una alfombra fuera del horario permitido, jugar a la pelota en un espacio no autorizado, sentarse en un escalón, instalar una hamaca en un parque: comportamientos que durante generaciones formaron parte del repertorio cotidiano pasan a constituir infracciones administrativas susceptibles de denuncia, expediente y sanción.

La operación tiene tres efectos criminológicamente relevantes.

Primero, **produce nuevos infractores**. La teoría del etiquetamiento (Howard Becker, *Outsiders*, 1963)¹¹ lo formuló con claridad: la desviación no es una propiedad del acto, sino de la reacción social al acto. Cuando una norma tipifica como infracción una conducta antes tolerada, está creando una categoría de transgresores donde no la había. Estos nuevos infractores tienden a concentrarse en poblaciones específicas —jóvenes, personas sin techo, vendedores ambulantes, colectivos vulnerables— que utilizan el espacio público de formas más visibles y menos privadas.

Segundo, **traslada carga operativa al sistema**. La policía local debe atender un catálogo creciente de conductas reguladas, lo que amplía sustancialmente el conjunto de decisiones discrecionales que los agentes toman en la calle. La capacidad real de hacer cumplir todas las ordenanzas vigentes en cualquier municipio español medio es, en términos prácticos, limitada. Eso introduce un margen de discrecionalidad cuya gestión deficiente genera percepciones de arbitrariedad y, en el peor de los casos, sesgos sistemáticos en la aplicación.

Tercero, **erosiona la legitimidad de la norma**. Cuando el ciudadano percibe que la sanción se aplica a comportamientos que considera triviales o que carecen de daño real, la autoridad de la propia ordenanza se debilita. El cumplimiento voluntario depende de una percepción mínima de proporcionalidad. Sin esa percepción, el sistema entra en un círculo de coerción creciente y adhesión decreciente.



La cultura del control: marco macro-criminológico

David Garland, en *The Culture of Control* (2001)¹², ofrece el marco macro-criminológico que permite leer estos fenómenos como parte de una transformación más amplia. Garland argumenta que las sociedades tardomodernas han desarrollado un repertorio expansivo de mecanismos de gestión de la inseguridad: prevención situacional, vigilancia electrónica, sanción administrativa, regulación intensiva del espacio público, criminalización del riesgo. Este repertorio convive con —y a menudo desplaza a— las lógicas resocializadoras y rehabilitadoras del *welfarismo* penal de mediados del siglo XX.

La proliferación de ordenanzas españolas de convivencia es un caso prácticamente de manual de esta cultura del control. No aspira a transformar al ciudadano, ni a integrar al infractor, ni a reparar el daño en sentido restaurativo. Aspira, fundamentalmente, a gestionar el espacio público minimizando fricciones, **desplazando el coste de mantener el orden hacia el infractor sancionado en lugar de invertir en mecanismos preventivos**, y produciendo un orden visible que satisfaga la demanda política de seguridad.

Feeley y Simon, en su influyente artículo sobre la **nueva penología** (*Criminology*, 1992)¹³, describieron este giro como un desplazamiento desde una criminología orientada al individuo —sus motivaciones, su biografía, su corregibilidad— hacia una criminología actuarial orientada a la gestión de poblaciones y riesgos. La ordenanza moderna no se pregunta por qué el ciudadano actúa de determinada manera. Se pregunta cómo evitar que su comportamiento genere fricciones detectables en el espacio público.

Esta transformación no es ideológicamente neutra. Tiene ganadores —los ciudadanos cuyos modos de vida coinciden con los del legislador municipal— y perdedores —aquellos cuyos usos del espacio público quedan progresivamente fuera del catálogo de lo permitido—.



Los límites constitucionales: cuando la ordenanza encuentra el derecho fundamental

La expansión de la potestad normativa local no ha sido ilimitada. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido en los últimos años una doctrina relevante sobre los confines de la competencia municipal para regular conductas ciudadanas.

Dos casos paradigmáticos suelen citarse: la prohibición del nudismo en Barcelona, sobre la que el Tribunal Supremo se pronunció en una sentencia de 23 de marzo 2015¹⁴, y la regulación municipal del velo integral en Lérida, anulada por una sentencia del Alto Tribunal el 14 de febrero de 2013¹⁵. En ambos casos, la doctrina jurisprudencial subrayó que la ordenanza municipal no puede invadir el núcleo de derechos fundamentales sin una habilitación legal específica.

Estos pronunciamientos son criminológicamente significativos porque señalan algo que la teoría del *net-widening* predice: la red se ensancha hasta que algún mecanismo institucional la frena. El control jurisdiccional opera como ese mecanismo, pero con dos limitaciones operativas. Primero, opera a posteriori, caso por caso, durante años de litigio; mientras tanto, la norma produce efectos. Segundo, opera solo cuando alguien tiene los recursos —jurídicos, económicos, organizativos— para recurrir, lo que introduce un sesgo sistémico a favor de los actores con mayor capacidad de litigación.

Conclusión

Lo que las ordenanzas de convivencia regulan no es, en sentido estricto, la convivencia. Es su ausencia. Cada tipificación administrativa de una conducta antes tolerada documenta, de manera indirecta, una pérdida: la del mecanismo informal que durante siglos hizo innecesaria esa tipificación.

La criminología contemporánea ofrece marcos para entender el fenómeno sin nostalgia y sin tecnocracia ingenua. La eficacia colectiva produce orden barato; el control formal produce orden caro. La red administrativa, una vez ensanchada, rara vez se contrae. La cultura del control gestiona poblaciones, no transforma comportamientos. La legitimidad de la norma, una vez erosionada, no se reconstruye con más norma.



Hasta aquí, el diagnóstico. Pero un diagnóstico sin propuesta tiende a leerse como pesimismo intelectual. La pregunta operativa que queda abierta no es si es posible revertir la atrofia del músculo cívico, sino con qué herramientas, qué actores y qué horizonte temporal.

Avance de la segunda parte

La segunda entrega de este análisis¹⁶ trasladará la lectura criminológica al terreno de las consecuencias prácticas y, sobre todo, de las alternativas. Examinará las cuatro implicaciones operativas que el diagnóstico precedente proyecta sobre la gobernanza local de la seguridad: el coste sistémico creciente del control formal, la incapacidad de la regulación intensiva para reconstruir capital social, la confusión funcional entre prevención del delito y gestión del desorden, y los incentivos perversos del sistema sancionador municipal como fuente de ingresos.

A continuación, abordará el núcleo propositivo: cinco marcos criminológicos accionables —policía orientada a problemas, justicia procedimental, mediación comunitaria, diseño ambiental preventivo y eficacia colectiva activable— y un mapa de actores que excede ampliamente el binomio ayuntamiento-policía local. El objetivo no es retórico sino operativo: identificar las palancas disponibles para una gobernanza local de la seguridad que no se reduzca a la mera acumulación de prohibiciones.

Juan Carlos Gutiérrez

Socio consultor en [Forentia 360](#)

¹ Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., y Earls, F. (1997). "Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy". *Science*, 277(5328), 918-924.

² El concepto de **capital social** designa el conjunto de recursos derivados de las redes de relaciones, las normas de reciprocidad y la confianza compartida que permiten a una comunidad coordinar acciones y cooperar en beneficio mutuo. Su formulación contemporánea más difundida procede de Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, Nueva York, 2000. Antecedentes conceptuales relevantes: Pierre Bourdieu, "Le capital social: notes provisoires", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n.º 31, 1980; y James S. Coleman, "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, vol. 94, 1988, S95-S120. La eficacia colectiva descrita por Sampson constituye una aplicación criminológica del concepto.

³ Cohen, L. E., y Felson, M. (1979). "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach". *American Sociological Review*, 44(4), 588-608.

⁴ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁵ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

⁶ Casino Rubio, M. (2013). *La vida exagerada de las ordenanzas municipales de convivencia ciudadana*. Federació de Municipis de Catalunya.



-
- ⁷ Wilson, J. Q., y Kelling, G. L. (1982). "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety". *The Atlantic Monthly*, marzo, 29-38.
- ⁸ Harcourt, B. E. (2001). *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*. Harvard University Press.
- ⁹ Skogan, W. G. (1990). *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. Free Press.
- ¹⁰ Cohen, S. (1985). *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*. Polity Press.
- ¹¹ Becker, H. S. (1963). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. Free Press.
- ¹² Garland, D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford University Press / University of Chicago Press.
- ¹³ Feeley, M. M., y Simon, J. (1992). "The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications". *Criminology*, 30(4), 449-474.
- ¹⁴ Poder Judicial. (2015, 10 de abril). *El Supremo avala la ordenanza que prohíbe ir desnudo por Barcelona*. Consejo General del Poder Judicial.
- ¹⁵ Poder Judicial. (2013, 28 de febrero). *El Tribunal Supremo anula la prohibición del velo integral en Lleida: Los ayuntamientos carecen de competencias para limitar un derecho fundamental*. Consejo General del Poder Judicial.
- ¹⁶ "Reconstruir el músculo cívico: marcos criminológicos para una gobernanza local de la seguridad inteligente".